Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze Referentie
BZDOC-1235421577-13
Uw Referentie
2018Z17132/2018D46542
Bijlage(n)

Datum 1 oktober 2018
Betreft Uw verzoek inzake juridische adviezen over niet-letale steun (NLA).

Geachte voorzitter,

Graag bied ik u hierbij mijn antwoord aan op het verzoek van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van 28 september jl. om openbaarmaking van de interne juridische adviezen inzake het NLA-programma Syrië, die de Kamer ter vertrouwelijke inzage heeft ontvangen, met kenmerk 2018Z17132/2018D46542.

Het Kabinet hecht er zeer aan dat ambtenaren hun bewindspersonen vrijuit moeten kunnen adviseren en onderling en met de Minister kunnen brainstormen voordat een besluit wordt genomen. Vertrouwelijkheid is daarbij een belangrijke voorwaarde, ook om te waarborgen dat ambtenaren zo nodig hun meerderen intern van tegenspraak durven voorzien. Het verstrekken van interne adviezen kan het goed functioneren van de departementen, de ministers en het interne besluitvormingsproces verstoren.

Dit raakt essentiële onderdelen van ons staatsbestel, waaronder de ministeriële verantwoordelijkheid en de eenheid van regeringsbeleid. De toepassing en reikwijdte van artikel 68 van de Grondwet zijn meerdere malen onderwerp van debat geweest tussen de verschillende ministers van Binnenlandse Zaken en uw Kamer (zie Kamerstukken hoofddossiernummer 28362).

Het is bij het ministerie gebruikelijk dat de minister besluitvormingsmemoranda krijgt voorgelegd waarin alle relevante overwegingen zijn opgenomen. Passages die juridisch van aard zijn en/of juridische implicaties hebben zijn opgesteld door dan wel afgestemd met de Directie Juridische Zaken. De interne juridische advisering is integraal opgenomen in de besluitvormingsmemoranda over het NLA-programma.

In het bijzondere geval van het NLA-programma werd de Kamer bij uitzondering vertrouwelijk inzage gegeven in de betreffende besluitvormingsmemoranda.

Naar aanleiding van uw verzoek ben ik bereid om uitgebreider de kern van het interne juridische advies te delen.

Interne juridische advisering

In de interne juridische advisering werden de juridische risico's geschetst die het steunen van de gewapende oppositie in Syrië met zich konden brengen. Deze risico's bestonden in het licht van:

- Het verbod op het gebruik van geweld tegen een staat, of het dreigen hiermee (Art. 2 lid 4 VN-Handvest).
- Het non-interventiebeginsel (internationaal gewoonterecht).
- De humanitair-oorlogsrechtelijke plicht om het oorlogsrecht na te leven en 'te doen naleven'.
- Wapenregulering (EU-richtlijnen wapenexport en Wapenhandelsverdrag).

De opties voor mogelijke steun binnen het internationaalrechtelijk kader werden daarbij als volgt geapprecieerd:

- Van wapenleveranties en letale steun werd geconcludeerd dat deze in strijd zouden zijn met het geweldverbod, het non-interventiebeginsel, bovengenoemde oorlogsrechtelijke plicht, EU-regulering en het Wapenhandelsverdrag.
- Militaire training werd geacht strijd op te leveren met het geweldverbod, het non-interventiebeginsel en bovengenoemde humanitair oorlogsrechtelijke plicht.
- Bij training van een andere aard werd de aard van de training bepalend geacht voor de verenigbaarheid met internationaal recht.
- Humanitaire, civiele of medische steun zou waarschijnlijk in lijn zijn met het internationaal recht.
- Ten aanzien van niet-letale steun werd aangegeven dat bij deze categorie niet op voorhand kon worden uitgemaakt of deze verenigbaar was met het internationaal recht. Dit zou per onderdeel nader moeten worden vastgesteld.

Het interne juridische advies concludeerde dat, omdat voorgesteld werd te voorzien in civiele niet-letale steun, het juridische risico beperkt was.

Zoals aangeven in de Kamerbrief van 26 september jl. werden als onderdeel van het NLA-programma warmtecamera's, rolstangen en ijzeren staven ter bevestiging op pick-up trucks geleverd aan de gematigde groepen. De geleverde warmtecamera's waren op de vrije markt verkrijgbaar en werden gebruikt om ook 's nachts te kunnen controleren op smokkel en bewegingen van extremisten. Op de ijzeren staven (montagekits) kunnen camera's of wapens gemonteerd worden. In mei 2017 bleek dat aan deze ijzeren staven door de uitvoerder Nederlands geld is besteed (ca. €13.000,- voor twaalf voertuigen). Ondanks dat ook dit materieel niet vergunningplichtig was, heeft Nederland aangegeven dat er geen Nederlandse financiering naar dit type materieel mag. Dat is sindsdien ook niet meer gebeurd. Separaat is ten aanzien van elementen van deze steun in het zuiden aangegeven dat deze op de grens van NLA liggen, met name de montagekits, en dat deze dus duidelijke juridische risico's droegen.

Tot slot

Graag hecht ik eraan te benadrukken dat het besluit om NLA te verlenen werd genomen in een periode waarin miljoenen mensen enerzijds leefden onder het juk van ISIS en anderzijds moesten vrezen voor het regime van Assad, dat met vatenbommen en gifgas groot humanitair leed veroorzaakte onder de eigen bevolking. Grote aantallen mensen vluchtten naar buurlanden of richting Europa.

Door veto's van Rusland in de VN-Veiligheidsraad werd het internationaalrechtelijk kader waarbinnen de internationale gemeenschap kon opereren fors ingeperkt. Dit leidde tot een spanningsveld tussen de politieke wens om de situatie in Syrië te verbeteren en de internationaalrechtelijke mogelijkheden daartoe. Dit kwam onder andere tot uiting in de EU verordening uit 2013[1], waarin alle 28 EU-lidstaten het leveren van NLA (inclusief voertuigen) benoemden tot een uitzonderingsgrond van de restrictieve maatregelen tegen Syrië. Ook werd de Syrian National Council (SNC) – oftewel de Syrische oppositie – door Nederland erkend als een legitieme vertegenwoordiger van het Syrische volk, in de wetenschap dat de formele vertegenwoordiger van de Syrische staat – het regime van Assad – een bloedige onderdrukkingscampagne voerde tegen de eigen burgerbevolking.

De Minister van Buitenlandse Zaken

Stef Blok

---

[1] VERORDENING (EU) Nr. 325/2013 VAN DE RAAD van 10 april 2013 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 36/2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië.